Comisión de Seguridad Social integrada con la de Hacienda
Carpeta Nº 2215 de 2017

Versión Taquigráfica N° 1285 de 2017

DESAFILIACIÓN DEL RÉGIMEN DE JUBILACIÓN POR AHORRO INDIVIDUAL OBLIGATORIO PREVISTO POR LA LEY N° 16.713

Normas

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 24 de octubre de 2017

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señora Representante Graciela Matiauda Espino.
MIEMBROS:	Señores Representantes Álvaro Dastugue y Washington Silvera.
INTEGRANTES:	Señores Representantes Alfredo Asti, Sonia Cayetano, Gonzalo Civila, Bettiana Díaz, Jorge Gandini, Gustavo Penadés, Iván Posada, Conrado Rodríguez, Alejandro Sánchez y Sebastián Valdomir.
DELEGADO DE SECTOR:	Señor Representante Pablo D. Abdala.
ASISTEN:	Señores Representantes Felipe Carballo, Jorge Pozzi y Jaime Mario Trobo.
INVITADOS:	Por el Ministerio de Economía y Finanzas: contador Pablo Ferreri, Subsecretario; economistas Herman Kamil, Director de la Unidad de Gestión de Deuda Pública, y Braulio Zelko, asesor.
SECRETARIOS:	Señora Pamela Klappenbach y señor Eduardo Sánchez.
PROSECRETARIOS:	Señor Héctor Amegeiras y señora Patricia Fabra.

SEÑORA PRESIDENTA (Matiauda).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión da la bienvenida a los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas; al contador Pablo Ferreri, subsecretario y a los economistas Herman Kamil y Braulio Zelko, asesores.

Agradecemos que hayan aceptado la invitación para manifestar la visión que tienen sobre la desafiliación al régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio previsto por la Ley Nº 16.713.

SEÑOR FERRERI (Pablo).- Es un gusto para nosotros estar aquí comentando algunos aspectos del proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo, que pretende dar tratamiento y buscar una solución, que entendemos corresponde, a la inequidad que se generó con un colectivo de uruguayos en temas vinculados con su seguridad social.

La posición del Poder Ejecutivo está establecida en la exposición de motivos del proyecto de ley. La solución que se busca pretende, entre otras cosas -a estos aspectos nos referiremos-, salvaguardar los fondos de las personas que podrían tomar la decisión de trasladarse desde el régimen mixto hacia el régimen 100% del Banco de Previsión Social, y por eso se está proponiendo la creación de un fideicomiso. Para nosotros es importante que la definición de permanecer en el régimen mixto o volver al BPS se tome al principio, y por eso se generó un calendario de tres años más uno de colchón donde se da el plazo para que de manera ordenada, y en función de las edades, las personas vayan tomando su decisión. Se hizo así para dar previsibilidad a los flujos financieros que se generan en virtud de quienes toman la decisión de cambiar de régimen. Es importante hacerlo en un lapso acotado y no dejarlo abierto porque se podría generar una incertidumbre mayor en lo que tiene que ver con las potenciales personas que puedan tomar la decisión y los flujos de fondos que se generen, que tienen que ver con los ahorros de los ingresos que estas personas han hecho hoy en las AFAP y sobre todo con los rendimientos que pueden generar una vez sacados de las AFAP y puestos en el fideicomiso. Entonces, tanto para ordenar la salida de las AFAP de las personas que lo deseen, comprendidas por esta ley, como para ordenar el flujo de fondos hacia adelante, nos parece importante que la decisión esté acotada en el tiempo y sea tomada al principio, desde que la ley esté vigente.

Por otro lado, en este momento están ocurriendo algunos otros cambios vinculados a la seguridad social, como por ejemplo, el cálculo de renta vitalicia por parte del Banco Central del Uruguay. Estos cambios tienen que ver sobre todo con efectos en el mediano y largo plazo, y si bien no tienen efectos en el corto plazo, pueden generar situaciones diferentes a la hora de optar por permanecer en el régimen mixto o volver al Banco de Previsión Social. Este es un elemento importante; creemos que los cambios que está impulsando el Banco Central del Uruguay son necesarios, pero deben ser incorporados como variable a la hora de analizar el impacto que puede tener este proyecto de ley en los escenarios de previsiones a futuro.

El fideicomiso está establecido a partir del artículo 9º del proyecto de ley. En dicho artículo se establece que la titularidad de este fideicomiso sería del Banco de Previsión Social, como no puede ser de otra manera, porque esos fondos son de las personas que vuelven al régimen de ese banco. Esta es una primera característica importante. Una segunda característica importante tiene que ver con las inversiones que se pueden realizar con los dineros que son recibidos en ese fideicomiso. Lo que se buscaba era establecer un fideicomiso que pudiera estar conformado, como se establece en el artículo 10, por valores emitidos por el Estado uruguayo, instrumentos de regulación monetaria del Banco Central, depósitos a la vista y a plazo fijo en instituciones de intermediación financiera instaladas en el país y valores de renta fija emitidos por organismos internacionales de crédito o por gobiernos extranjeros de muy alta calificación crediticia. Con esta solución se busca preservar los dineros de los cotizantes que vuelven hacia el BPS integrándolos en un fideicomiso que blinda el uso de estos fondos y, al mismo tiempo, realiza inversiones muy seguras. Cabe destacar que el tipo de inversiones al que estaría autorizado este fideicomiso y la certeza de que se otorgaría con el mecanismo de la opción al principio en cuanto a los flujos de los fondos, dan en su conjunto una acción combinada que nos permite decir que sería un fideicomiso de administración relativamente sencilla y que, por lo tanto, las comisiones que se deberían de cobrar deberían ser relativamente bajas en comparación con otros que manejan una cartera mucho más diversificada.

Con respecto a los cambios que está realizando el Banco Central del Uruguay en los cálculos de renta vitalicia, con efectos en el mediano y largo plazo -a los que hacíamos referencia-, queremos decir que para ajustarlos se está tomando en cuenta básicamente la realidad actual del componente demográfico -por eso decíamos que va en la buena dirección-, y se utilizan tasas de mercado. Queremos pasar una suerte de aviso: para ambos casos, es importante que se pueda avanzar en la creación de una nueva unidad de medida. En ese sentido, el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley en el que establece la creación de una unidad previsional, que entendemos que para estos efectos puede jugar un papel mejor, más importante, que el que juega la clásica unidad reajustable. Por eso, nos parece de vital importancia poder avanzar en este proyecto de ley de manera conjunta con la iniciativa que estamos tratando.

Como decíamos, los efectos de la seguridad social deben ser mirados en su conjunto. Estos cambios agregan nuevas variables a ser analizadas a la hora de realizar previsiones. Aquí han concurrido destacados profesionales expertos en la materia. Se han recibido informes del Banco de Previsión Social, de República AFAP y de Anafap. Han concurrido prestigiosos expertos como el contador Davrieux y el contador Camacho. En todos los casos, se han manejado cifras y, luego de leer las versiones taquigráficas, podemos decir que hay una dispersión de cifras realmente llamativa. Esta dispersión obedece, fundamentalmente, a aspectos vinculados con la forma de realizar cálculos actuariales, con la seguridad social y con temas de índole básicamente financiera como, por ejemplo, las tasas que se manejan para calcular un valor actual neto y para generar escenarios de posibles rendimientos de los dineros administrados por el fideicomiso. Obviamente, respecto de ese fideicomiso puede haber un tema de tasas y, además, una estimación determinada en función de cuál sea el flujo de ingresos. Una cosa es que los ingresos ocurran al principio y de manera ordenada; otra, que ocurran en un lapso mucho más abierto y, por lo tanto, con incertidumbre en cuanto a las rentas que genera.

Nosotros queríamos venir a comentar algunos aspectos de este proyecto de ley y queríamos decirles, con mucha franqueza, que es un tema muy delicado, que involucra muchos aspectos de seguridad social y que, en cualquier escenario -desde el más chico al más grande de los planteados y cualesquiera sean las variables que se manejen-, se estima un costo fiscal importante. Por lo tanto, queremos pedirles un plazo de dos semanas, para estudiar en profundidad todos estos números a la luz de nuevos informes que han sido presentados luego del tratamiento del proyecto de ley en el Poder Ejecutivo y el envío al Parlamento, y volver con una estimación certera de todas las cifras que han sido mencionadas aquí. Reitero: hay aspectos actuariales, de seguridad social y también hay otros aspectos importantes, que queremos analizar en profundidad, vinculados a los temas financieros, como las tasas de descuento y las tasas de interés.

Entendíamos importante concurrir hoy aquí, no dilatar nuestra presentación y decirles que estamos analizando los distintos escenarios planteados que, como decíamos, tienen una varianza realmente importante que, en algunos casos, podríamos considerar llamativa. En función de eso, si se entiende necesario, podríamos proponer ajustes o cambios al proyecto enviado en su momento.

Muchas gracias.

SEÑOR POSADA (Iván).- Agradezco la presencia del subsecretario y sus acompañantes

Este tema nos genera a todos los miembros de la Comisión una honda preocupación por el impacto que tiene desde el punto de vista de la deuda implícita que se generaría. La última estimación que ha dado el Banco de Previsión Social es del orden de US$ 2.558.000.000, utilizando una tasa del 1,5%. Allí hay un aspecto que es fundamental. Indudablemente, a menor tasa el costo va aumentando; entonces ¿cuál es la tasa que debe utilizarse para la actualización de los distintos costos que tenga este proyecto? Ese es un factor que otros asesores que han venido al ámbito de la Comisión han hecho especialmente notar.

El plazo de un par de semanas que el propio Ministerio de Economía y Finanzas está solicitando para realizar un reestudio de algunos de los cálculos sería oportuno también para costear otras alternativas que han estado arriba de la mesa y que me parece que debemos tener presentes como opciones, en la medida en que significarían una respuesta al problema planteado con costos menores a los que se han propuesto en el proyecto del Poder Ejecutivo. Por tanto, para nosotros es bienvenido este plazo requerido por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Hay que incorporar otro aspecto que no es menor, que son los cambios establecidos por las circulares del Banco Central. Dicho sea de paso, en el día de mañana está previsto que vengan a la Comisión, pero sería bueno que el Ministerio de Economía y Finanzas también asumiera competencia de ese impacto, porque incluso esas circulares que aprobó el Banco Central inciden en las distintas opciones que nos planteemos como posibles soluciones.

Quiero destacar como bienvenida la iniciativa del Ministerio de Economía y Finanzas en el sentido de asumir la necesidad de un mayor estudio para tenerlo presente a la hora de tomar decisiones en este ámbito.

Muchas gracias.

SEÑOR PENADÉS (Gustavo).- Vamos en la misma dirección de lo manifestado por el señor diputado Posada.

Es importante la solicitud de prórroga que ha hecho el señor subsecretario de Economía y Finanzas para informar un tema que para todos es delicado y respecto del cual coincidimos en la necesidad de buscar vías de solución.

Como el contador Ferreri leyó la versión taquigráfica, supongo que tendrá la misma perplejidad que nosotros en cuanto a las diferencias de monto que aquí se han manejado. Por eso necesitamos que el Ministerio de Economía y Finanzas venga con una visión oficial. Urge esa posición, producto de que todos aquí somos medianamente responsables como para no votar un proyecto de ley que no sabemos cuánto le puede llegar a costar al Estado.

Todavía está muy fresca en mí la comparecencia del señor ministro de Economía y Finanzas en virtud de la Rendición de Cuentas, cuando anunciaba que, producto de una serie de errores en los cálculos que oportunamente el BPS había realizado sobre las estimaciones del proyecto de flexibilización de las jubilaciones votado en 2008, había una diferencia de casi cien mil beneficiarios, cuando era una idea pensada para que se acogieran treinta mil eventuales jubilados.

Nos parece bien que el Ministerio de Economía y Finanzas pida estas prórrogas. En todo caso, tendremos que esperar para continuar las actuaciones de la Comisión.

Insisto en lo que dije hace unas sesiones: es absolutamente inconducente que nos sigamos reuniendo hasta que no tengamos la visión oficial que pueda aportar el Ministerio de Economía y Finanzas con relación a un tema tan importante.

SEÑOR RODRÍGUEZ (Conrado).- Es bastante conveniente que el Ministerio de Economía y Finanzas pueda afinar los números y hacer sus estudios. En las distintas sesiones que hemos mantenido en esta Comisión se han recogido una cantidad de números con algunas diferencias. Están los números que han dado los especialistas que han venido; también los que dio en la sesión anterior el BPS y los que brindó República AFAP, que hizo un estudio basado en sus afiliados. Serían 44.000 mil afiliados los que estarían en posición de cambiarse al régimen de transición y los costos que previeron sus especialistas estarían cercanos a los US$ 3.000.000.000 neto. Eso quiere decir que si sumamos los afiliados de las otras AFAP el costo podría ser mayor.

Apoyo lo que ha dicho el diputado Posada en cuanto a que sería muy bueno que el Ministerio de Economía y Finanzas hiciera un estudio sobre el impacto de las modificaciones que ha hecho el Banco Central con sus circulares, y que también se definiera la tasa de actualización. El BPS utiliza el 1,5%, pero hemos hecho algunas consultas a expertos y nos han dicho que se debería haber utilizado un 0%, y que eso llevaría el costo de este proyecto a unos US$ 3.143.000.000.

Por lo tanto, al tener varias cifras de gente que entiende en la temática, es muy conveniente que el Ministerio de Economía y Finanzas pueda tomarse algunos días para hacer este estudio.

Quiero comentar las dudas que tenemos con respecto a lo que dijo el subsecretario sobre la comisión que cobraría el fideicomiso. En todas las comparecencias, inclusive la de BPS, no ha quedado claro el costo de la comisión que cobraría el agente fiduciario. Esto no nos es indiferente en la medida en que las AFAP cobrarían una comisión sobre el aporte vertido y por el fideicomiso se cobraría una comisión sobre los fondos acumulados y los administrados; sin duda, el sistema tendría algunas complicaciones, si bien esta última comisión la terminaría pagando el Estado. Como no nos ha quedado claro de las distintas comparecencias cuáles serían estos costos, creemos que no es conveniente la creación de un fideicomiso. Lo mejor es que la opción se haga al final del camino, es decir, cuando la persona se está por jubilar. Lo decimos convencidos en cuanto a que es la mejor opción para el trabajador, porque optará por la mejor liquidación y, en definitiva, no se tendría que generar toda esta ingeniería al costado del BPS, que tendrá sus costos. Tampoco está claro cuáles serán los controles y las garantías que tendrá ese fideicomiso para que esos fondos no sean utilizados para otros fines.

Estas son algunas de las dudas que tenemos. Reitero que sería bueno que el Ministerio de Economía y Finanzas hiciera algún estudio numérico con respecto a que la opción pueda ser al final del camino, teniendo

en cuenta que el promedio jubilatorio es de sesenta y tres años.

Teniendo todos estos estudios, sin duda, esta Comisión tomará una decisión con más propiedad e información que la que tiene actualmente.

SEÑOR GANDINI (Jorge).- Concuerdo con lo que acaban de expresar en sala los diputados preopinantes. No tenemos más remedio que esperar la información para seguir adelante.

Simplemente, quiero expresar mi sorpresa en cuanto a que el Poder Ejecutivo haya enviado un proyecto de ley de este calibre sin saber lo que cuesta. ¡Es insólito! Y mucho más insólito es que el Ministerio de Economía y Finanzas venga acá, después de tres meses de presentado el proyecto, a decir que necesita tiempo para hacer las cuentas. Entiendo que la delegación de los trabajadores en el BPS, que el movimiento sindical o que la organización de los cincuentones vengan a pedir una solución y no hagan los números. Pero no puedo entender cómo el ministro de Economía y Finanzas firma un proyecto como este y a pedido del Parlamento lo va a estudiar. La verdad, no lo entiendo.

Digo esto como una reflexión; ya lo debatiremos políticamente. Pero es insólito que hayamos trabajado hasta acá, que el Ministerio haya cambiado la fecha de esta reunión varias veces y, cuando viene, pida tiempo para hacer los números. Quiere decir que esto es una enorme improvisación. Quiere decir que esto responde a una expresión del señor presidente de la República, cuando salió solo a la puerta del Edificio Libertad, a decir a los manifestantes: "Tengo la solución". Después hubo que encontrarla. Pero nadie sabe si sale cuatro mil millones, tres mil millones, dos mil millones; es una danza de miles de millones de dólares y ahora hay que ponerse a trabajar para ver cuánto es. ¿Qué estamos haciendo nosotros acá? Tendríamos que haber empezado por acá y el Ministerio de Economía y Finanzas tendría que haber venido a defender el proyecto y no a decir que tiene que estudiarlo.

Es mi opinión; si quieren la debatimos ahora, si quieren la debatimos después.

SEÑOR ABDALA (Pablo).- Concuerdo con las consideraciones que han hecho los colegas que me antecedieron en el uso de la palabra. Frente al planteamiento del señor subsecretario del Ministerio de Economía y Finanzas lo único que corresponde es resignarnos a la circunstancia de que el Ministerio, y supongo que el Poder Ejecutivo -en la medida en que cuando compareció el ministro Murro tampoco arrojó luz con relación a eso-, no tienen una cifra cabal, definitiva, completa, con relación a cuál es el costo del financiamiento de esta solución.

Cuando hace algunas semanas concurrió el ministro Murro a la Comisión de Seguridad Social -aún no se había integrado con la de Hacienda- a empezar el tratamiento de este asunto, se apoyó o hizo suyo el informe que presentó a la Comisión de Seguridad Social el BPS el año pasado. Ese informe es bien diferente al que el BPS presentó hace pocos días, en la última sesión de la Comisión. No solo lo es por el mero paso del tiempo, sino también porque se basa en información actuarial diferente en un caso y en el otro. Entiendo que por esa razón termina dando -como lo señalaba el diputado Penadés- una diferencia sideral, no solo en cuanto al costo que estimó el año pasado el BPS y al de la actualidad, sino sobre todo en cuanto a la proyección de los eventuales beneficiarios. Efectivamente, en aquella oportunidad eran 41.000 -recuerdo exactamente el informe de 2016- y ahora habla de un rango que podría llegar a los 80.000 jubilados. Sin ánimo de ser inductivo -no lo soy; no corresponde que lo sea, y el subsecretario no entraría en esa trampa-, quisiera preguntar si lo que el Ministerio de Economía y Finanzas se propone hacer, además de estimar los costos -que por supuesto está en el inicio de cualquier discusión- es sugerir o traernos soluciones alternativas en nombre del Poder Ejecutivo.

Como señalaba muy bien el señor diputado Conrado Rodríguez, aspectos que tienen que ver con el diseño, con los procedimientos y con los plazos establecidos -particularmente con el artículo 5º- a mi juicio tienen una vinculación directa con el costo final del proyecto que aprobemos; de este o del que finalmente terminemos dando como solución de esta situación a los cincuentones.

Además de hacer esa consulta, también me gustaría hacer una solicitud. Ya que el Poder Ejecutivo se va a poner a hacer números y el Ministerio de Economía y Finanzas va a hacer un estudio desde el punto de vista de los costos, sería interesante -se lo pido al señor subsecretario- que nos pudieran estimar cuál sería el costo introduciendo o agregando -es una reivindicación de determinados sectores- a aquellos que pertenecen a esta franja de afiliados al Banco de Previsión Social que ya están jubilados en la actualidad -se dice que son

aproximadamente unos dos mil y muchos de ellos vinieron a la Comisión de Seguridad Social a solicitar la posibilidad de ser incluidos- y, eventualmente, la variante de que esto no llegara a beneficiar a todos los jubilados de esa franja etaria o generacional, pero tal vez -como en algún momento también se planteó como matiz- a aquellos que tuvieron que jubilarse no por la causal común sino por razones de discapacidad o de enfermedad. Allí podría darse -eso lo debatiremos en su momento- una valoración política diferente porque son situaciones jurídicas distintas.

Dejo planteado esto como una solicitud ya que se supone que estamos en las etapas preliminares del análisis de esta situación, a pesar de que el proyecto entró al Parlamento hace varias semanas o algunos meses y a pesar del apuro que nos trasmitió el señor ministro de Trabajo y Seguridad Social, que significó una suerte de rezongo -la señora presidenta lo recordará- por la dilación que la Comisión estaba dando al tratamiento de este asunto. Creo que es bueno aprovechar esta circunstancia para obtener información que nos permitiría, llegado el momento, legislar de la mejor manera posible.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Como reflexión, quiero decir que, obviamente, el Poder Ejecutivo, el Ministerio de Economía y Finanzas, no se va a poner a hacer números ahora porque no los hizo antes. Quizás no me expresé bien, pero hay hechos supervinientes, como estos cambios del Banco Central, que afectan las posibles decisiones de quienes tienen que tomar una definición; también hay otros aspectos sobre los cuales estamos trabajando.

Luego de haber visto los informes, preferimos ser cautos, mesurados, analizar a cabalidad y en profundidad, y también escuchar a todos quienes han venido aquí.

Reiteramos que este es un tema muy importante que tendrá efectos fiscales para varias generaciones; por lo tanto, entendemos necesario analizarlo en profundidad y con los cambios supervinientes que luego hubo en otros temas vinculados a la seguridad social.

El señor diputado Gandini se preguntaba qué estamos haciendo aquí: nosotros podemos contestar dudas actuariales o financieras, existenciales no; pero sí vamos a tomarnos algunas semanas más para tener las mejores estimaciones posibles, analizando todos los escenarios, como corresponde porque, reitero, en un tema que puede afectar a uruguayos por generaciones. Preferimos esperar un par de semanas antes de generar efectos por generaciones.

SEÑOR RODRÍGUEZ (Conrado).- Quiero añadir algo a lo que dijo el señor diputado Abdala con respecto a los ya jubilados

Sería muy importante que se incluyera -no sé si se llegó a hacer- a aquellos que por disposiciones legales y reglamentarias tuvieron que cesar de forma anticipada y no pudieron seguir trabajando ni aportando en el sistema mixto, es decir, que no tuvieron la oportunidad de seguir trabajando porque la ley les obligó a jubilarse, entre ellos, por ejemplo, los docentes.

Sería bueno que en el estudio que haga el Ministerio de Economía y Finanzas específicamente se considere el impacto que podría tener incluir una solución para aquellos que por disposiciones legales y reglamentarias tuvieron que cesar de forma anticipada en sus trabajos.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Lo tomaremos en cuenta.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos la presencia de las autoridades del Ministerio y quedamos a la espera del informe para que la Comisión continúe con el tratamiento de este tema tan susceptible para mucha gente y que no podremos votar hasta no tener esas cifras.

Se levanta la reunión.